

Conseil d'État

N° 408258

ECLI:FR:CECHR:2019:408258.20190130

Inédit au recueil Lebon

6ème et 5ème chambres réunies

Mme Coralie Albumazard, rapporteur

M. Louis Dutheillet de Lamothe, rapporteur public

SCP ODENT, POULET, avocat(s)

lecture du mercredi 30 janvier 2019

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 408258, par une requête, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 22 février et 16 mai 2017 et 7 janvier 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'ordre des avocats à la cour d'appel de Paris demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'ordonnance n° 2016-1809 du 22 décembre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles de professions réglementées ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2° Sous le n° 408267, par une requête, enregistrée le 22 février 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Union des jeunes avocats de Paris demande au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir la même ordonnance.

.....

3° Sous le n° 408289, par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 22 février et 22 mai 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Conseil national des barreaux, l'ordre des avocats au barreau d'Albertville, l'ordre des avocats au barreau de Vienne, l'ordre des avocats au barreau de Rouen, l'ordre des avocats au barreau des Hauts-de-Seine, l'ordre des avocats au barreau de Lyon et l'ordre des avocats au barreau de Toulon demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'article 25 de la même ordonnance ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

4° Sous le n° 408305, par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 23 février et 23 mai 2017, la conférence des bâtonniers demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la même ordonnance ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

5° Sous le n° 415795, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et un nouveau mémoire, enregistrés les 20 novembre 2017, 10 janvier et 13 décembre 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'ordre des avocats à la cour d'appel de Paris demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2017-1370 du 20 septembre 2017 portant sur l'accès partiel à la profession d'avocat en France par les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne ayant acquis leur qualification dans un autre Etat membre ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

6° Sous le n° 415827, par une requête sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 20 novembre 2017 et 20 février 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la conférence des bâtonniers demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le même décret ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

7° Sous le n° 415901, par une requête sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 22 novembre 2017 et 22 février 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Conseil national des barreaux demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le même décret ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule et ses articles 38 et 61-1 ;
- la directive n° 77/249/CEE du 22 mars 1977 ;
- la directive n° 98/5/CE du 16 février 1998 ;
- la directive n° 2005/36/CE du 7 septembre 2005 ;
- la directive n° 2013/55/UE du 20 novembre 2013 ;
- la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 ;
- la loi n° 90-1259 du 31 décembre 1990 ;

- la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016, notamment son article 216 ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ;
- l'ordonnance n° 2016-1809 du 22 décembre 2016 ;
- le décret n° 2017-1370 du 20 septembre 2017 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Coralie Albumazard, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de M. Louis Dutheillet de Lamothe, rapporteur public.

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Odent, Poulet, avocat de l'ordre des avocats à la cour d'appel de Paris, à la SCP Waquet, Farge, Hazan, avocat du Conseil national des barreaux et autres, à la SCP Thouvenin, Coudray, Grevy, avocat du syndicat des avocats de France et à la SCP Boré, Salve de Bruneton, Mégret, avocat de la conférence des bâtonniers et autres.

Considérant ce qui suit :

1. L'article 216 de la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé a autorisé le Gouvernement, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à prendre par ordonnances " les mesures relevant du domaine de la loi qui ont pour objet de transposer les directives mentionnées ci-après : / (...) 2° Dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi, la directive 2013/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur (" règlement IMI ") (...). L'ordonnance du 22 décembre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles de professions réglementées, prise sur le fondement de cette habilitation, a notamment pour objet de prévoir un accès partiel aux activités professionnelles de plusieurs professions réglementées, parmi lesquels figurent les avocats. Les modalités de son application ont été définies par le décret du 20 septembre 2017.

2. Par des requêtes qu'il y a lieu de joindre, l'ordre des avocats à la cour d'appel de Paris, l'union des jeunes avocats de Paris, le Conseil national des barreaux et autres et la conférence des bâtonniers demandent l'annulation pour excès de pouvoir de l'ordonnance du 22 décembre 2016 et du décret du 20 septembre 2017 pris pour son application.

3. Les ordres des avocats à divers barreaux et le syndicat des avocats de France justifient d'un intérêt suffisant à l'annulation de l'ordonnance attaquée. Ainsi, leurs interventions au soutien des requêtes du Conseil national des barreaux et autres et de la conférence des bâtonniers sont recevables.

Sur le cadre juridique :

4. D'une part, le paragraphe 1 de l'article 4 septies ajouté à la directive 2005/36/CE du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles par la directive 2013/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 dispose que : " L'autorité compétente de l'État membre d'accueil accorde un accès partiel au cas par cas à une activité professionnelle sur son territoire, uniquement lorsque toutes les conditions suivantes sont remplies : / a) le professionnel est pleinement qualifié pour exercer dans l'État membre d'origine l'activité professionnelle pour laquelle un accès partiel est sollicité dans l'État membre d'accueil ; / b) les différences entre l'activité professionnelle légalement exercée dans l'État membre d'origine et la profession réglementée dans l'État membre d'accueil sont si importantes que l'application de mesures de compensation reviendrait à imposer au demandeur de suivre le programme complet d'enseignement et de formation requis dans l'État membre d'accueil pour avoir pleinement accès à la profession réglementée dans l'État membre d'accueil ; / c) l'activité professionnelle peut objectivement être séparée d'autres activités relevant de la profession réglementée dans l'État membre d'accueil. / Aux fins du point c), l'autorité compétente de l'État membre d'accueil tient compte du fait que l'activité professionnelle peut ou ne peut pas être exercée de manière autonome dans l'État membre d'origine ".

5. D'autre part, aux termes du paragraphe 3 de l'article 1er de la directive 2005/36/CE : " Lorsque, pour une profession réglementée déterminée, d'autres dispositions spécifiques concernant directement la reconnaissance des qualifications professionnelles sont prévues dans un instrument distinct du droit communautaire, les dispositions correspondantes de la présente directive ne s'appliquent pas ".

6. L'article 25 de l'ordonnance attaquée a inséré dans la loi du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques un titre V consacré aux " Dispositions relatives à l'accès partiel à la profession d'avocat en France par les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne ayant acquis leur qualification dans un autre Etat membre ". Aux termes de l'article 93 ajouté au titre V de la loi par l'ordonnance attaquée : " Les dispositions du présent titre sont applicables aux professionnels qui ne peuvent accéder à la profession d'avocat ou l'exercer dans son intégralité sous leur titre d'origine en application des directives 77/249/CE du 22 mars 1977 tendant à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services par les avocats, 98/5/CE du 16 février 1998 visant à faciliter l'exercice permanent de la profession d'avocat dans un Etat membre autre que celui où la qualification a été acquise ou 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 modifiée relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles ". L'article 94, également ajouté par l'ordonnance attaquée, dispose que : " Saisi d'une demande en ce sens, que ce soit pour un établissement ou pour une prestation temporaire et occasionnelle de services en France, le garde des sceaux, ministre de la justice, accorde un accès partiel à la

profession d'avocat pour les activités de consultation juridique ou de rédaction d'actes sous seing privé lorsque les trois conditions suivantes sont remplies ", ces dernières transposant celles fixées par l'article 4 septies ajouté à la directive 2005/36/CE. L'article 95 de la loi, également créé par l'ordonnance attaquée, précise que : " Le professionnel autorisé à accéder partiellement à la profession d'avocat pour les activités de consultation juridique ou de rédaction d'actes sous seing privé est inscrit sur la liste tenue par le garde des sceaux, ministre de la justice, rendue accessible au public. Il ne fait pas partie d'un barreau et n'est pas inscrit au tableau des avocats " .

Sur la question prioritaire de constitutionnalité :

7. Aux termes du premier alinéa de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel : " Le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution peut être soulevé (...) à l'occasion d'une instance devant le Conseil d'Etat (...) ". Il résulte des dispositions du même article que le Conseil constitutionnel est saisi de la question prioritaire de constitutionnalité à la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et que la question soit nouvelle ou présente un caractère sérieux.

8. Par un mémoire distinct, l'ordre des avocats à la cour d'appel de Paris conteste la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dispositions du 2° du I de l'article 216 de la loi du 26 janvier 2016 qui ont pour objet d'habiliter le Gouvernement à transposer, dans un délai de douze mois à compter de leur promulgation, la directive 2013/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur (" règlement IMI ").

9. En premier lieu, des dispositions législatives qui se bornent à délimiter le champ de l'habilitation donnée au Gouvernement sur le fondement de l'article 38 de la Constitution pour prendre par ordonnance des mesures qui sont normalement du domaine de la loi ne sont pas, par leur nature même, susceptibles de porter atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit. Contrairement à ce qui est soutenu, elles ne portent ainsi pas, par elles-mêmes, atteinte à ces droits du fait des mesures qu'elles permettent au Gouvernement de prendre.

10. En deuxième lieu, le grief tiré de la méconnaissance de la procédure d'adoption d'une loi ne peut être invoqué à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution.

11. Il résulte de ce qui précède que la question posée, qui n'est pas nouvelle, ne présente pas un caractère sérieux. Il n'y a donc pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée.

Sur les requêtes nos 408258, 408267, 408289 et 408305 dirigées contre l'ordonnance du 22 décembre 2016 :

En ce qui concerne l'habilitation donnée au Gouvernement :

12. En premier lieu, il résulte de ce qui vient d'être dit que les moyens tirés de ce que l'ordonnance attaquée serait illégale par voie de conséquence de l'inconstitutionnalité de la loi d'habilitation doivent être écartés.

13. En deuxième lieu, l'article 216 de la loi du 26 janvier 2016 autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi qui ont pour objet de transposer la directive 2013/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, sans en limiter la portée aux seules professions de santé. Le moyen tiré de ce que l'ordonnance attaquée méconnaît le champ de l'habilitation défini par la loi doit, par suite, être écarté.

En ce qui concerne l'application de la directive 2005/36/CE modifiée :

14. En premier lieu, il résulte clairement du point 3 de l'article 1er de la directive 2005/36/CE cité ci-dessus que celle-ci s'applique à la profession d'avocat au même titre que les directives spécifiques relatives à cette profession, ces dernières s'imposant toutefois par priorité en cas de dispositions correspondantes. Si la reconnaissance des qualifications professionnelles de la profession d'avocat fait l'objet de la directive 77/249/CEE du Conseil du 22 mars 1977 tendant à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation des services par les avocats et de la directive 98/5/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 visant à faciliter l'exercice permanent de la profession d'avocat dans un État membre autre que celui où la qualification a été acquise, ces dernières ne prévoient pas un mécanisme d'accès partiel et ne comportent pas de dispositions qui seraient incompatibles avec un tel dispositif. Il ressort par ailleurs de l'économie générale de la directive 2005/36/CE, qui n'exclut de son champ que les notaires nommés par un acte officiel des pouvoirs publics, que celle-ci tend à compléter les dispositions en vigueur tendant à renforcer la reconnaissance des qualifications professionnelles au sein de l'Union européenne. Il suit de là qu'en l'absence de disposition les excluant expressément de son champ, l'article 4 septies relatif à l'accès partiel à une profession réglementée, introduit par la directive 2013/55/UE du 20 novembre 2013 précitée, est applicable à la profession d'avocat. Par suite, et sans qu'il soit besoin de saisir la Cour de Justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle, le moyen tiré de ce que l'ordonnance attaquée a illégalement transposé ces dispositions en les appliquant à ces activités doit être écarté.

15. En deuxième lieu, la directive ne prévoit pas la faculté mais l'obligation de transposition du dispositif de l'accès partiel, lequel ne peut être refusé que dans les conditions qu'elle définit. Il ne peut donc être soutenu que ce dispositif d'accès partiel ne devait pas être transposé pour des activités relevant de la profession d'avocat.

16. En troisième lieu, contrairement à ce que les requérants soutiennent, les dispositions précitées créées par l'ordonnance attaquée accordent un accès aux seules activités de consultation juridique ou de rédaction d'actes sous seing privé, exercées en France par les avocats ainsi que par d'autres professions dans les conditions prévues par le titre II de la loi du 31 décembre 1971, sans donner accès à la profession d'avocat dans son ensemble, l'article 93 précisant que l'accès partiel ainsi ménagé à certaines activités de la profession est applicable aux seuls professionnels qui ne peuvent accéder à la profession d'avocat ou l'exercer dans son intégralité sous leur titre d'origine, et l'article 95 prévoyant que le professionnel bénéficiant de l'accès partiel n'est pas inscrit au tableau des avocats et n'a donc pas droit au titre d'avocat, comme le prévoit l'article 154 du décret du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat. En outre, les dispositions de l'ordonnance attaquée aménageant un accès partiel à la profession d'avocat ne trouvent pas non plus à s'appliquer lorsque le demandeur peut soit accéder dans sa totalité à une autre profession réglementée mentionnée au titre II de la loi du 31 décembre 1971 et autorisée à donner des consultations juridiques ou à rédiger des actes sous seing privé, soit accéder à ces activités dans des conditions équivalentes à celles offertes aux ressortissants français bénéficiant de l'agrément prévu par l'article 54 de la même loi. Par suite, l'ordonnance attaquée ne méconnaît pas les objectifs de l'article 4 septies de la directive 2005/36/CE modifiée, aux termes duquel l'accès partiel à une profession n'est possible que lorsque l'accès à l'intégralité de celle-ci n'est pas envisageable, y compris au moyen de mesures compensatoires, ainsi que le précisent les dispositions contestées. La circonstance que les dispositions qu'elle a créées, relatives à l'"accès partiel", figurent dans le nouveau titre V qu'elle insère dans la loi du 31 décembre 1971, et non dans le titre II existant consacré à la "réglementation de la consultation en matière juridique et de la rédaction d'actes sous seing privé", est sans incidence sur la légalité de l'ordonnance. Par ailleurs, la circonstance que ces activités puissent être exercées par d'autres professions n'empêche pas de les qualifier d'"accès partiel à la profession d'avocat", dès lors que les avocats, contrairement aux membres des autres professions visées par le titre II de la loi du 31 décembre 1971, bénéficient d'une compétence générale pour exercer ces activités depuis que les professions d'avocat et de conseil juridique ont été fusionnées par la loi du 31 décembre 1990 et que ces activités peuvent être objectivement séparées des activités d'assistance et de représentation des parties en justice, qui relèvent quant à elles du monopole des seules personnes portant le titre d'avocat. Enfin, l'article 4 septies de la directive 2005/36/CE modifiée n'impose pas que les personnes bénéficiant en France de l'accès partiel aux activités de la profession d'avocat soient inscrites au tableau de l'ordre des avocats, leur inscription sur une liste distincte tenue par le garde des sceaux, ministre de la justice, contribuant à une meilleure lisibilité et évitant de créer une confusion avec les personnes portant le titre d'avocat.

17. En quatrième lieu, l'article 3 de la directive 2005/36/CE modifiée définit "l'autorité compétente" comme "toute autorité ou instance habilitée spécifiquement par un Etat membre à délivrer ou à recevoir des titres de formation et autres documents ou informations, ainsi qu'à recevoir des demandes et à prendre des décisions, visées dans la présente directive". L'article 94 de la loi du 31 décembre 1971, créé par l'ordonnance attaquée, désigne l'autorité compétente, au sens de la directive, comme étant le garde des sceaux, ministre de la justice. Celui-ci accorde, au cas par cas, en application de cet article, sous réserve de certaines conditions, un accès partiel à la profession d'avocat pour les activités de consultation juridique ou de rédaction d'actes sous seing privé. Il n'est pas contesté que le garde des sceaux, ministre de la justice, répond aux conditions fixées par la directive. S'il est soutenu que l'appréciation des conditions d'accès partiel à la profession d'avocat aurait dû relever de la compétence du Conseil national des barreaux

ainsi que des conseils des ordres des avocats, à supposer qu'une telle compétence relève des missions qui leur sont fixées par les articles 17 et 21-1 de la loi du 31 décembre 1971, le choix effectué par les auteurs de l'ordonnance ne méconnaît pas la directive.

En ce qui concerne les autres moyens :

18. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier, notamment de la copie de la minute de la délibération de la section des finances du Conseil d'Etat, produite par la garde des sceaux, ministre de la justice, que le texte de l'ordonnance ne contient pas de disposition qui différerait à la fois du texte soumis au Conseil d'Etat et du texte adopté par lui. Le moyen tiré de ce que l'ordonnance attaquée aurait été prise sans consultation régulière du Conseil d'Etat ne peut, par suite, qu'être écarté.

19. En deuxième lieu, le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier.

20. L'ordonnance attaquée soumet le professionnel autorisé à accéder partiellement à la profession d'avocat pour les activités de consultation juridique ou de rédaction d'actes sous seing privé aux obligations d'assurance et de garantie financière prévues à l'article 96 de la loi ainsi que, en vertu de l'article 97, au respect du secret professionnel conformément aux dispositions des articles 226-13 et 226-14 du code pénal et à l'interdiction d'intervenir s'il a un intérêt direct ou indirect à l'objet de la prestation fournie. L'exercice des seules activités de conseil juridique et de rédaction d'actes sous seing privé caractérise une différence de situation avec les avocats autorisés à exercer l'ensemble des activités de la profession, en particulier la représentation devant la justice. Au regard de cette différence de situation, l'ordonnance pouvait n'imposer à ces professionnels que certaines des obligations qui s'imposent à la profession d'avocat, similaires d'ailleurs à celles imposées en vertu de l'article 55 de la loi du 31 décembre 1971 à toute personne autorisée à donner des consultations juridiques ou à rédiger des actes sous seing privé. La différence de traitement ainsi instituée, qui est en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit, n'est pas manifestement disproportionnée au regard du champ des activités que le professionnel peut exercer. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité doit être écarté.

21. En troisième lieu, d'une part, la liberté d'entreprendre découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, et, d'autre part, de l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui dispose que : " La liberté d'entreprise est reconnue conformément au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales ". Il résulte de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne que des restrictions peuvent être apportées à l'exercice de la liberté d'entreprise, qui comporte notamment la liberté d'exercer une activité économique et la libre concurrence, à condition qu'elles répondent à des objectifs d'intérêt général poursuivis par l'Union et ne s'avèrent pas manifestement excessives au regard du but poursuivi. Conformément à ce qui a été dit plus haut, les professionnels bénéficiant de l'accès partiel ne sont soumis qu'aux règles

déontologiques de la profession d'avocat justifiées par la nature des activités autorisées et sont dispensés des obligations financières qui sont liées à l'appartenance à la profession dans son intégralité. Le moyen tiré de l'atteinte à la liberté d'entreprise doit, par suite, être écarté.

22. En quatrième lieu, l'accès partiel à la profession d'avocat pour les activités de consultation juridique ou de rédaction d'actes sous seing privé n'emporte pas, comme cela a déjà été dit, accès à la profession d'avocat mais autorise uniquement l'exercice en France de certaines des activités exercées par cette profession séparables des activités d'assistance et de représentation des parties en justice. Si l'ordonnance attaquée désigne le garde des sceaux, ministre de la justice, comme autorité compétente pour instruire les demandes d'accès partiel, ses décisions sont, contrairement à ce qui est soutenu, susceptibles d'être déférées devant le juge de l'excès de pouvoir. L'article 99 de la loi du 31 décembre 1971, créé par l'ordonnance attaquée, prévoit par ailleurs que " les organismes chargés de représenter les professions mentionnées à l'article 56 et les organisations professionnelles représentatives de ces professions peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les infractions prévues à l'article 98 ", commises, le cas échéant, par les personnes autorisées à accéder partiellement à la profession d'avocat. Ainsi, la désignation du garde des sceaux, ministre de la justice, comme autorité compétente pour statuer sur les demandes d'accès partiel ne porte pas atteinte, en tout état de cause, à l'autonomie et à l'indépendance de la profession d'avocat, telles que garanties par l'article 53 de la loi de 1971. Il ne peut, par ailleurs, être utilement soutenu que le garde des sceaux, ministre de la justice, n'aurait pas les moyens de mettre en oeuvre la compétence que l'ordonnance lui confie.

23. En cinquième lieu, aux termes du second alinéa de l'article 95 de la loi du 31 décembre 1971 créé par l'ordonnance attaquée : " Le professionnel autorisé à accéder partiellement à la profession d'avocat pour les activités de consultation juridique ou de rédaction d'actes sous seing privé est inscrit sur la liste tenue par le garde des sceaux, ministre de la justice, rendue accessible au public. Il ne fait pas partie d'un barreau et n'est pas inscrit au tableau des avocats. / Les dispositions des autres titres de la présente loi ne lui sont applicables qu'en cas de mention expresse ". L'article 1er de la même loi, qui dispose notamment que " la profession d'avocat est une profession libérale et indépendante ", ne comportant pas une telle mention expresse, le principe d'indépendance et ses implications, concernant l'exercice de la profession dans son intégralité, ne s'applique pas aux professionnels bénéficiant de l'accès partiel. Il ne peut ainsi être utilement soutenu que l'ordonnance attaquée aurait dû prévoir le régime des conditions d'exercice visant à garantir le respect de ce principe.

24. Outre les obligations figurant aux articles 96 et 97 de la loi, l'ordonnance attaquée prévoit, à son article 94, que le garde des sceaux, ministre de la justice, peut refuser l'accès partiel pour des raisons impérieuses d'intérêt général si ce refus est proportionné à la protection de cet intérêt, ainsi que sur le fondement des dispositions des 4°, 5° et 6° de l'article 11 relatif aux conditions d'accès ou pour un autre motif tiré d'une atteinte à l'ordre public. En outre, si elle ne prévoit pas l'application du régime disciplinaire applicable à la profession dans son intégralité, elle détermine les sanctions applicables aux bénéficiaires de l'accès partiel à son article 98, aux termes duquel : " Sera puni des peines prévues à l'article 72 tout professionnel autorisé à exercer partiellement l'activité d'avocat en application du présent titre qui aura, en violation des dispositions de celui-ci, donné des consultations ou rédigé pour autrui des actes sous seing privé en matière juridique en

dehors du champ dans lequel il a été autorisé à le faire “. Le moyen tiré de ce que l'exercice des activités en cause ne serait pas entouré de garanties suffisantes peut, par suite, et en tout état de cause, être écarté.

25. En sixième lieu, le moyen tiré de ce que l'ordonnance priverait le Conseil national des barreaux de son pouvoir réglementaire à l'égard des professionnels bénéficiant de l'accès partiel ne peut, en tout état de cause, qu'être écarté dès lors que ces derniers n'ont pas la qualité d'avocat.

26. En septième lieu, le moyen tiré de la méconnaissance du titre II de la loi du 31 décembre 1971 n'est pas assorti de précisions suffisantes, la seule circonstance que le dispositif de l'accès partiel fasse l'objet d'un titre particulier étant sans incidence sur sa légalité.

27. En huitième lieu, les dispositions issues de l'ordonnance attaquée s'appliquent, à titre subsidiaire, à l'ensemble des professionnels ayant acquis leur qualification dans un autre Etat membre, sans condition de nationalité ou de lieu d'établissement, dès lors qu'elles ne peuvent accéder à la profession d'avocat dans son intégralité mais qu'elles sont pleinement qualifiées dans l'Etat membre d'origine pour exercer l'activité professionnelle pour laquelle un accès partiel est sollicité. Le fait qu'une personne ayant acquis en France des qualifications équivalentes ne puisse se voir reconnaître les mêmes droits relève non du dispositif de l'accès partiel créé par l'ordonnance attaquée, mais des dispositions du titre II de la loi du 31 décembre 1971. Il suit de là que le moyen tiré de ce que l'ordonnance instaurerait une discrimination à rebours est inopérant.

28. En neuvième lieu, le principe de sécurité juridique n'a pas pour objet d'imposer, contrairement à ce qui est soutenu, que les activités de consultation juridique et de rédaction d'actes sous seing privé soient réservées à des personnes relevant d'une profession réglementée. En tout état de cause, le titre V de la loi du 31 décembre 1971, créé par l'ordonnance attaquée, pose des conditions relatives tant aux compétences des personnes souhaitant bénéficier de l'accès partiel qu'aux garanties sur leur déontologie. L'article 94 de cette loi dispose notamment, d'une part, que sauf si les connaissances acquises par le demandeur en droit français sont de nature à rendre cette vérification inutile, le demandeur à un établissement en France peut être soumis à une épreuve d'aptitude, d'autre part, que l'accès partiel peut être refusé pour des raisons impérieuses d'intérêt général si ce refus est proportionné à la protection de cet intérêt. Contrairement à ce qui est soutenu, ces dispositions répondent à l'objectif de protection des consommateurs poursuivi par la directive 2013/55/UE et rappelé, notamment, au considérant n° 29 de cette dernière, et ne méconnaissent pas le principe d'intelligibilité et de clarté de la norme.

Sur les requêtes nos 415795, 415827, 415901 dirigées contre le décret du 20 septembre 2017 :

En ce qui concerne les moyens soulevés par la voie de l'exception contre l'ordonnance du 22 décembre 2016 :

29. Les moyens tirés de ce que l'ordonnance du 22 décembre 2016 méconnaît le champ de la loi d'habilitation, la directive 2013/55/UE relative à l'accès partiel à une profession réglementée pour avoir inclus des dispositions relatives à l'accès partiel à la profession d'avocat, le principe d'égalité, le principe de sécurité juridique, le principe de libre concurrence et le principe d'indépendance des avocats peuvent être écartés pour les mêmes motifs que ceux retenus ci-dessus.

En ce qui concerne les autres moyens :

30. En premier lieu, l'article 53 de la loi du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques dispose que : " Dans le respect de l'indépendance de l'avocat, de l'autonomie des conseils de l'ordre et du caractère libéral de la profession, des décrets en Conseil d'Etat fixent les conditions d'application du présent titre. / (...) ". L'article 21-1 de la même loi dispose que : " Le Conseil national des barreaux, établissement d'utilité publique doté de la personnalité morale, est chargé de représenter la profession d'avocat notamment auprès des pouvoirs publics. Dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur, le Conseil national des barreaux unifie par voie de dispositions générales les règles et usages de la profession d'avocat ". Aux termes de l'article 17 de la même loi, le conseil de l'ordre de chaque barreau a pour attribution : " (...) de traiter toutes questions intéressant l'exercice de la profession et de veiller à l'observation des devoirs des avocats ainsi qu'à la protection de leurs droits (...) ". Toutefois, s'il résulte de ces dispositions que le Conseil national des barreaux est investi par la loi d'un pouvoir réglementaire, qui s'exerce en vue d'unifier les règles et usages des barreaux et dans le cadre des lois et règlements qui régissent la profession, il résulte des dispositions issues de l'ordonnance du 22 décembre 2016 que les personnes autorisées, au cas par cas, à accéder partiellement à la profession d'avocat pour les seules activités de consultation juridique ou de rédaction d'actes sous seing privé n'ont pas la qualité d'avocat. Dès lors, le décret attaqué a pu, sans méconnaître les principes d'autonomie, d'indépendance et d'unité de la profession d'avocat, définir les modalités selon lesquelles le garde des sceaux, ministre de la justice, se prononce sur les demandes d'accès partiel à la profession d'avocat en application de l'article 25 de l'ordonnance du 22 décembre 2016.

31. En deuxième lieu, le décret attaqué prévoit que, lorsque le garde des sceaux, ministre de la justice, estime que le demandeur doit subir une épreuve d'aptitude destinée à vérifier ses compétences, sa décision comporte : " 1° Le niveau de qualification professionnelle requis en France pour exercer les activités de consultations juridiques et de rédaction d'actes sous seing privé et le niveau de la qualification professionnelle que possède le requérant conformément à la classification figurant à l'article 11 de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 modifiée relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles ; / 2° Les différences substantielles existant entre ces deux niveaux de qualification et les raisons pour lesquelles celles-ci ne peuvent être comblées par les connaissances acquises au cours de l'expérience professionnelle ou de l'apprentissage tout au long de la vie ayant fait l'objet, à cette fin, d'une validation en bonne et due forme par un organisme compétent ; / 3° La ou les matières sur lesquelles le demandeur sera interrogé compte tenu de sa formation initiale et de son expérience professionnelle ". Ces dispositions fixent les critères permettant au garde des sceaux, ministre de la justice, de se prononcer au vu d'éléments objectifs

reposant sur la formation initiale et l'expérience professionnelle du demandeur, comparées avec le niveau de qualification requis en France pour exercer les activités sollicitées et appréciées sur la base d'un référentiel européen. Ainsi, le moyen tiré de ce que la compétence confiée au garde des sceaux pour se prononcer sur les demandes d'accès partiel à la profession d'avocat introduirait un aléa de nature à porter atteinte à l'indépendance des avocats, alors même, comme il a été dit ci-dessus, que cette compétence ne porte pas atteinte à ce principe, doit, en tout état de cause, être écarté.

32. En troisième lieu, l'article 25 de l'ordonnance du 22 décembre 2016 prévoit que " la décision qui accorde l'accès partiel précise le champ des activités professionnelles ouvertes au demandeur " et que " le professionnel qui bénéficie d'un accès partiel indique clairement aux destinataires des services le champ des activités qu'il est autorisé à exercer ". Le décret attaqué impose quant à lui au demandeur de préciser dans sa demande " le champ des activités que le demandeur souhaite exercer ". Il prévoit, en outre, que les professionnels autorisés à accéder partiellement à la profession d'avocat pour les activités de consultation juridique ou de rédaction d'actes juridiques sous seing privé " sont inscrits sur la liste par ordre alphabétique avec indication du titre professionnel de leur Etat d'origine dans la ou les langues de cet Etat, du champ des activités professionnelles qui leur sont ouvertes, de leur adresse professionnelle et de l'année de leur inscription sur la liste ". Il ressort de ces dispositions que l'autorisation accordée aux personnes bénéficiant d'un accès partiel à la profession d'avocat mentionne les domaines du droit dans lesquels elles sont autorisées à intervenir et les catégories d'actes qu'elles seront autorisées à rédiger. Par suite, le moyen tiré de ce que le pouvoir réglementaire aurait méconnu sa compétence en s'abstenant de définir de façon suffisamment précise la notion de " champ des activités professionnelles ouvertes au demandeur " doit être écarté.

33. En quatrième lieu, l'ordonnance du 22 décembre 2016 punit d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende le fait, pour tout professionnel autorisé à exercer partiellement l'activité d'avocat, de donner des consultations ou de rédiger pour autrui des actes sous seing privé en matière juridique en dehors du champ de son autorisation. Il résulte de ce qui a été dit ci-dessus que le pouvoir réglementaire a suffisamment défini le champ de cette dernière. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines, qui implique que les infractions pénales soient définies en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire, doit en tout état de cause être écarté.

34. En cinquième lieu, s'il ne prévoit pas le rattachement des professionnels concernés à un barreau et ne les soumet pas aux obligations déontologiques et financières auxquelles sont astreints les avocats, le décret attaqué se borne à tirer les conséquences du dispositif mis en place par l'ordonnance du 22 décembre 2016, qui a entendu soumettre les professionnels autorisés à accéder partiellement à la profession d'avocat pour les seules activités de consultations juridiques et de rédactions d'actes sous seing privé à un régime différent de celui applicable aux avocats. Ainsi qu'il a été dit ci-dessus, ce dispositif ne porte pas atteinte aux principes d'égalité et de libre concurrence. Par suite, le moyen tiré de la contrariété du décret attaqué à ces principes doit en tout état de cause être écarté.

35. Il résulte de tout ce qui précède que les requêtes doivent être rejetées, y compris leurs conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. L'ordre des avocats au barreau de Versailles et d'autres ordres des avocats

à divers barreaux, intervenants, n'étant pas parties à l'instance, les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise, à ce titre, à la charge de l'Etat.

DECIDE :

Article 1er : Les interventions de l'ordre des avocats au barreau de Versailles et autres, du syndicat des avocats de France et de l'ordre des avocats au barreau de Nice et autres sont admises.

Article 2 : Il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par l'ordre des avocats à la cour d'appel de Paris.

Article 3 : Les requêtes de l'ordre des avocats à la cour d'appel de Paris, de l'Union des jeunes avocats de Paris, du Conseil national des barreaux et autres et de la conférence des bâtonniers sont rejetées.

Article 4 : Les conclusions présentées par l'ordre des avocats au barreau de Versailles et autres en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative dans son intervention au soutien de la requête n° 408289 sont rejetées.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à l'ordre des avocats à la cour d'appel de Paris, à l'Union des jeunes avocats de Paris, à la conférence des bâtonniers, au conseil national des barreaux, premier dénommé, pour l'ensemble des requérants, sous le n° 408289, à l'ordre des avocats au barreau de Versailles, premier dénommé, pour l'ensemble des intervenants, sous le n° 408289, au syndicat des avocats de France et à l'ordre des avocats au barreau de Nice, premier dénommé, pour l'ensemble des intervenants, sous le n° 408305, à la garde des sceaux, ministre de la justice, et à la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

Copie en sera adressée au Conseil constitutionnel, au Premier ministre et au ministre de l'économie et des finances.